

UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF  
CENTRAL DE CURSOS DE EXTENSÃO E  
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*  
CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

**A CONCEITUAÇÃO EM SENTIDO JURÍDICO DO *PROCESSO LEGISLATIVO*  
NO BRASIL E A SISTEMÁTICA ADOTADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
UMA BUSCA DE COERÊNCIA ENTRE A DOGMÁTICA JURÍDICA E O TEXTO CONSTITUCIONAL**

**DANIEL SARTÓRIO BARBOSA**

**BRASÍLIA**

**2014**

**DANIEL SARTÓRIO BARBOSA**

**A CONCEITUAÇÃO EM SENTIDO JURÍDICO DO *PROCESSO LEGISLATIVO*  
NO BRASIL E A SISTEMÁTICA ADOTADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
UMA BUSCA DE COERÊNCIA ENTRE A DOGMÁTICA JURÍDICA E O TEXTO CONSTITUCIONAL**

**Monografia apresentada à Central de  
Cursos de Extensão e Pós-Graduação *Lato  
Sensu* como requisito para conclusão do  
Curso de Especialização em Direito  
Constitucional.**

**Professor orientador**

**M. Marco Antonio Basso**

**BRASÍLIA**

**2014**

**Aluno:** Daniel Sartório Barbosa

**A conceituação em sentido jurídico do processo legislativo no Brasil e a sistemática adotada pela Constituição de 1988:** uma busca de *coerência* entre a dogmática jurídica e o texto constitucional

Monografia apresentada à Central de Cursos de Extensão e Pós-Graduação *Lato Sensu* da Universidade Gama Filho como requisito parcial para a conclusão do Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional.

## **AVALIAÇÃO**

### **1. CONTEÚDO**

Grau: \_\_\_\_\_

### **2. FORMA**

Grau: \_\_\_\_\_

### **3. NOTA FINAL: \_\_\_\_\_**

## **AVALIADO POR**

Brasília, de de 2014.

---

M. Marco Antonio Basso

## RESUMO

De fato, o *processo legislativo* representa *tema* de grande importância para a concretização do *paradigma contemporâneo da democracia* no Brasil. Há, contudo, múltiplas conceituações acerca do que exatamente seja o *processo legislativo*, *significados* que nem sempre se mostram *adequados* à sistemática adotada pelo texto constitucional — em especial, pelas redações conferidas pelo Constituinte à Seção VIII do Capítulo I do Título IV e ao artigo 59 da Constituição de 1988 — e, assim sendo, nem sempre são *coerentes* com o próprio *paradigma democrático*. Em vez de criticar a sistemática adotada pelo texto constitucional, deve-se procurar construir um modelo dogmático que seja *coerente* com ela, privilegiando, dessa forma, a própria *democracia*. Nesse contexto, a presente *pesquisa bibliográfica* teve por objetivo uma tentativa de fixação de um *conceito coerente* e, portanto, *compatível* com a sistemática adotada pelo texto constitucional para a expressão *processo legislativo*. Por fim, fixada uma definição pretensamente *adequada* à redação constitucional e, por consequência, *compatível* com o paradigma da democracia, afirmou-se a viabilidade de maior *consenso* entre os doutrinadores brasileiros acerca da matéria, haja vista a evidente multiplicidade de definições sobre o mesmo tema.

Palavras-chave: *processo legislativo, democracia e coerência dogmática.*

## ABSTRACT

Indeed, the *legislative process* is a *subject* of great importance for the realization of the contemporary *paradigm of democracy* in Brazil. There are, however, multiple conceptualizations about what exactly is the *legislative process*, *meanings* that are not always *appropriate* to express the system adopted by the constitutional text — particularly by the Constituent essays conferred by Section VIII of Chapter I of Title IV and Article 59 of the Constitution of 1988 — and, thus, are not always *consistent* with the *democratic paradigm*. Instead of criticizing the system adopted by the constitutional text, we should try to build a dogmatic model that is *consistent* with it, favoring thus *democracy* itself. In this context, this *bibliographic research* aimed an attempt to establish a *coherent concept* and, thereafter, *compatible* with the system adopted by the constitutional text to the expression *legislative process*. Finally, set a definition allegedly *appropriate* to the constitutional drafting and, consequently, *compatible* with the paradigm of democracy, it is asserted the viability of greater *consensus* among Brazilian scholars on the subject, considering the evident multiplicity of definitions on the same topic.

Keywords: *legislative process*, *democracy* and *dogmatic consistency*.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	3
ABSTRACT .....	4
SUMÁRIO.....	5
PARTE I – DA DIVERSIDADE CONCEITUAL À NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE UM CONCEITO <i>COERENTE</i> E, PORTANTO, <i>COMPATÍVEL</i> COM A SISTEMÁTICA ADOTADA PELO TEXTO CONSTITUCIONAL.....	6
PARTE II – FACILITANDO A FIXAÇÃO DE UM CONCEITO <i>COERENTE</i> POR MEIO DO DESMEMBRAMENTO DA EXPRESSÃO <i>PROCESSO LEGISLATIVO</i> .....	9
PARTE III – CONCEITUANDO O TERMO <i>PROCESSO</i> .....	10
PARTE IV – CONCEITUANDO O TERMO <i>LEGISLATIVO</i> .....	16
PARTE V – A UNIÃO DAS PARTES PARA A FORMAÇÃO DO TODO: O CONCEITO FINAL.....	28
PARTE VI – A IMPORTÂNCIA DA <i>DOGMÁTICA</i> E A POSSIBILIDADE DE <i>CONSENSO</i> .....	30
PARTE VII – CONCLUSÕES .....	32
REFERÊNCIAS .....	33



# PARTE I – DA DIVERSIDADE CONCEITUAL À NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE UM CONCEITO COERENTE E, PORTANTO, COMPATÍVEL COM A SISTEMÁTICA ADOTADA PELO TEXTO CONSTITUCIONAL

“Nenhuma das exegeses propostas para a expressão ‘processo legislativo’, no art. 59 da Constituição, parece plenamente satisfatória. Faltou ao constituinte, segundo tudo indica, uma visão clara da sistemática dos atos normativos. Forçoso é reconhecer, porém, que essa sistematização não é simples”<sup>1</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>2</sup>

A conceituação do que denominamos<sup>3</sup> *processo legislativo* — termo utilizado, não só pela doutrina, mas também pela própria Constituição de 1988 — no Brasil é *vasta*. Mesmo limitando nossa análise apenas à conceituação em *sentido jurídico*<sup>4</sup>, diante da necessidade de delimitação do campo de estudo<sup>5</sup>, continua havendo conceituações muito diferentes sobre esse mesmo tema<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 201.

<sup>2</sup> Professor Titular (aposentado) de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Doutor *honoris causa* da Universidade de Lisboa. Doutor pela Universidade de Paris. Ex-Professor visitante da Faculdade de Direito de Aix-en-Provence (França). Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Presidente do Instituto Pimenta Bueno — Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

<sup>3</sup> Como simples ressalva, uma das marcas do texto do nosso estudo é a utilização da primeira pessoa do plural. Isso porque entendemos utilização da primeira pessoa do plural a partir da lição do educador Umberto Eco: “Dizemos ‘nós’ por presumir que o que afirmamos possa ser compartilhado pelos leitores. Escrever é um ato social: escrevo para que o leitor aceite aquilo que lhe proponho” (ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 21ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 122).

<sup>4</sup> Diversos autores apontam a possibilidade de conceituação do *processo legislativo* não só em *sentido jurídico* (objeto do presente estudo), mas, também, em outros sentidos: como, por exemplo, no *sentido sociológico* da expressão. Nesse sentido, Uadi Lammêgo Bulos, na linha da concepção sociológica da constituição, de Ferdinand Lassalle, define o *processo legislativo* em *sentido sociológico* como “o conjunto de fatores reais do poder que inspiram o legislador a realizar a sua atividade; nessa perspectiva, estuda-se: (i) o surgimento e a marcha dos projetos de lei; (ii) a força da opinião pública; (iii) as crises sociais e as pressões de grupos organizados; (iv) a força dos lobbies; (v) os acordos partidários; (vi) as compensações políticas; (vii) o jogo de favores, a troca de votos e de partidos etc.” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1161). No mesmo sentido, Nelson de Sousa Sampaio: “conjunto de fatores reais ou fáticos que põem em movimento os legisladores e ao modo como eles costumam proceder ao realizar a tarefa legislativa” (SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 1); Bernardo Gonçalves Fernandes: “Sociologicamente, ele pode ser definido como um conjunto de fatores políticos e ideológicos que condicionam a elaboração das leis em nosso ordenamento” (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2013. p. 831); e Alexandre de Moraes: “conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 650).

<sup>5</sup> Isso porque, de acordo com o que defendemos no nosso artigo denominado *Esboço de um possível guia prático para argumentação a partir da Dialética Erística de Schopenhauer*, “Quanto mais genérica for uma afirmação, maior será a possibilidade de ataques a ela. Em outras palavras, a tese mais genérica é, também, a mais indefesa porque admite um número maior de ataques” (<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17008/esboço-de-um-possível->



Verificamos, também, que muitos textos fixam seus conceitos acerca do que se entende por *processo legislativo* — conceituação fundamental à *sistematização* do assunto e, consequentemente, à sua própria *compreensão*<sup>7</sup>, permitindo uma *utilização* facilitada e harmônica da matéria na vida prática<sup>8</sup> — sem atenção a problemáticas conceituais que, como se pretende demonstrar a seguir, foram geradas pelo próprio texto constitucional, isto é, pelas redações conferidas pelo Constituinte à Seção VIII do Capítulo I do Título IV — intitulada “DO PROCESSO LEGISLATIVO” — e ao artigo 59 da Constituição de 1988.

No entanto, alguns dos textos analisados — em especial, as obras do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho — preocupam-se enfaticamente com a necessidade de se estabelecer um *conceito* de *processo legislativo* em *sentido jurídico* que seja *coerente* e, portanto, *compatível* com a sistemática adotada pelo texto constitucional.

Nesse sentido, imbuídos dessa mesma preocupação, pretendemos verificar a possibilidade<sup>9</sup> (a) de *aceitação* de um conceito posto — previamente construído por um dos doutrinadores examinados ao longo do estudo — que, fundamentadamente, entendermos como o mais *coerente* diante da sistemática adotada pelo texto constitucional; ou (b) de

---

guia-pratico-para-argumentacao-a-partir-da-dialetica-eristica-de-schopenhauer; 11/06/2011; 21:00). No mesmo sentido, a lição de Umberto Eco: “recordemos este princípio fundamental: *quanto mais se restringe o campo, melhor e com mais segurança se trabalha*” (ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 21ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 10).

<sup>6</sup> Ao longo do estudo, serão abordadas conceituações de diferentes doutrinadores, de modo que essa evidência de multiplicidade de conceitos será demonstrada, embora de maneira assistemática.

<sup>7</sup> De acordo com os professores João Batista Araujo e Oliveira Clifton Chadwick, o indivíduo armazena e codifica conhecimentos em sua mente de forma “funcional, isto é, coerente com a forma como se organiza sua disciplina [...] Isso lhe permite identificar, classificar, relacionar, prever, inferir com maior precisão e proficiência” (ARAUJO, João Batista; e CHADWICK, Oliveira Clifton. *Aprender e Ensinar*. 3ª ed. São Paulo: Global Editora, 2001. p. 158).

<sup>8</sup> Para Claudio de Moura Castro, “uma tese deve ser original, importante e viável” (CASTRO, Claudio de Moura. *A prática da pesquisa*. 2ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006. p. 60). Em relação ao presente estudo, a *importância* está associada à grande utilidade prática do tema, já que, como foi dito, a conceituação do processo legislativo em sentido jurídico é “fundamental à *sistematização* do assunto e, consequentemente, à sua própria *compreensão*, permitindo *utilização* facilitada e harmônica da matéria na vida prática”. O estudo também é viável porque se baseia em textos literários de acesso facilitado pela utilização de livrarias e bibliotecas públicas. A originalidade ou, nas palavras de Christian Laville e Jean Dionne, “a construção de um saber original ou novo” (LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Revisão técnica e adaptação de Lana Mara Simian. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG. 1999 (reimpressão 2008). p. 13) está na releitura crítica que fizemos das conceituações dos textos doutrinários examinados e, além disso, na análise, no final do estudo, da possibilidade (a) de aceitação do conceito que, fundamentadamente, entendermos como o mais coerente diante da sistemática adotada pelo texto constitucional; ou (b) de construção de uma conceituação nova que, também de maneira fundamentada, guarde o máximo de coerência com o texto da Constituição de 1988.

<sup>9</sup> Num trabalho científico, parte-se, geralmente, de um *problema de pesquisa*: o ponto de partida do estudo que se pretende realizar. Nesse contexto, estabelecemos, no presente estudo, dois *problemas de pesquisa alternativos*: ou (a) *aceitamos* um conceito posto — previamente construído por um dos doutrinadores examinados — que, fundamentadamente, entendermos como o mais *coerente* diante da sistemática adotada pelo texto constitucional; ou (b) *construímos* uma conceituação nova que, também de maneira fundamentada, guarde o máximo de *coerência* com o texto da Constituição Federal.



*construção* de uma conceituação nova que, também de maneira fundamentada, guarde o máximo de *coerência* com o texto da Constituição Federal.

## PARTE II – FACILITANDO A FIXAÇÃO DE UM CONCEITO *COERENTE* POR MEIO DO DESMEMBRAMENTO DA EXPRESSÃO *PROCESSO LEGISLATIVO*

Em vez de começar a nossa tentativa (de fixação de um conceito *coerente* à sistemática do texto do artigo 59 da Constituição) apresentando conceituações possíveis à expressão *processo legislativo* como um todo, parece ser mais fácil (1) *desmembrar* a expressão em duas partes — a primeira parte corresponderia ao termo *processo* e a segunda parte ao termo *legislativo* — e, somente após a análise desses conceitos<sup>10</sup> menores, (2) proceder à tentativa de fixação de um conceito final à expressão *processo legislativo* na sua integralidade.

---

<sup>10</sup> Seria inviável tratar de *todos* os conceitos relacionados a cada um dos termos analisados neste estudo. Por isso, decidimos trabalhar apenas com os conceitos que, no nosso sentir, são interessantes à concretização do nosso objetivo final: a fixação de um conceito de processo legislativo que seja adequado à sistemática adotada pelo texto da Constituição de 1988.

### PARTE III – CONCEITUANDO O TERMO *PROCESSO*

São muitos os conceitos atribuídos pelos dicionários e pela doutrina jurídica ao substantivo processo. Há, porém, um conceito que parece ser o mais amplo, na medida em que aparenta compreender a maior parte dos conceitos que tivemos a oportunidade de examinar. O processo seria, nesse contexto, uma “[i] Série de [ii] ações [iii] sistemáticas [iv] visando a certo resultado”<sup>11</sup>.

Para facilitar a compreensão desse conceito, contudo, mostra-se interessante dividi-lo em partes (como fizemos com a expressão *processo legislativo*): (i) o entendimento do que signifique a palavra “série”; (ii) os conceitos referentes ao termo “ações”; (iii) o que se pode compreender a partir do vocábulo “sistemáticas”, que nos remete ao conceito de *sistema*; e (iv) as conceituações da expressão “visando a certo resultado”, que parece nos remeter às definições referentes a fim ou finalidade.

(i) Reunimos quatro *significados* possíveis para o vocábulo “série”: (i.1) *simples grupo de objetos*<sup>12</sup>; (i.2) “grupo determinado e limitado de objetos homogêneos que, por suas características, formam um conjunto [itálicos nossos]”<sup>13</sup>; (i.3) *grupo de objetos que se sucedem-no espaço e/ou no tempo*<sup>14</sup>; ou (i.4) *grupo determinado e limitado de objetos homogêneos (ou conjunto) que se sucedem no espaço e/ou no tempo*<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> PROCESSO. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=processo>>. Acesso em: 20/12/2013.

<sup>12</sup> Em sentido parecido, *série* corresponderia a uma “quantidade considerável” de objetos (SÉRIE. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003).

<sup>13</sup> SÉRIE. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003.

<sup>14</sup> Nesse sentido: “Sucessão espacial ou temporal de eventos ou coisas” (SÉRIE. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=s%E9rie>>. Acesso em: 20/12/2013).

<sup>15</sup> Nesse contexto, a palavra *série* significaria uma “quantidade de fatos ou coisas da mesma classe que se apresentam um após o outro, em sucessão espacial ou temporal” (SÉRIE. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003) ou um “Número de coisas ou eventos, semelhantes ou relacionados, dispostos ou ocorrendo em sucessão espacial ou temporal” (SÉRIE. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=s%E9rie>>. Acesso em: 20/12/2013).



(ii) A palavra *ação*, por sua vez, pode ser definida: em sentido muito amplo, como “Atividade, energia, movimento”<sup>16</sup>; ou, em sentido mais restrito<sup>17</sup>, como *ato*<sup>18</sup> ou *conduta* de uma ou mais pessoas (ser ou seres humanos), mesmo que em nome de *entes* criados pelo intelecto humano (como, por exemplo, órgãos, ou pessoas jurídicas etc.). Dessa forma, o termo “ações” (plural de ação) corresponderia a (ii.1) atividades, energias, movimentos; ou a (ii.2) atos, condutas de ser(es) humano(s), mesmo que em nome de *ente(s)* criado(s) pelo intelecto humano (como órgãos, ou pessoas jurídicas etc.).

(iii) O termo “sistemáticas”, por seu turno, representa apenas a forma feminina e plural do adjetivo *sistemático* que, conforme afirmam os dicionários, significa aquilo que é “Relativo ou pertencente a um *sistema* [itálico nosso]”<sup>19</sup>. Quanto ao termo *sistema*, conseguimos reunir, em consideração às concisas pretensões deste estudo, três significados: (iii.1) *conjunto unitário de objetos*<sup>20</sup> — significado muito próximo ao significado 2 do vocábulo “série” (definido como um “grupo determinado e limitado de objetos homogêneos que, por suas características, formam um conjunto [itálicos nossos]”<sup>21</sup>); (iii.2) *conjunto unitário de objetos* definidos, por sua vez, como meios ou “ações” (segunda palavra definida em dois significados possíveis) *destinados a produzir certo resultado* — conceito muito próximo ao de *fim* ou *finalidade*<sup>22</sup> (esmiuçados na definição da quarta e última parte da nossa conceituação de

<sup>16</sup> AÇÃO. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=a%E7%E3o>>. Acesso em: 20/12/2013.

<sup>17</sup> Nesse sentido restrito: “Ato, feito, obra” (AÇÃO. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=a%E7%E3o>>. Acesso em: 20/12/2013); ou, ainda, “ato ou efeito de agir” (AÇÃO. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003).

<sup>18</sup> “Aquilo que se faz ou se pode fazer” (ATO. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=ato>>. Acesso em: 20/12/2013); ou apenas “conduta” (ATO. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003).

<sup>19</sup> SISTEMÁTICO. In: *Grande dicionário Sacconi da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico (cd-rom)*. São Paulo: Editora Nova Geração, 2010.

<sup>20</sup> Outros significados muito próximos: “Conjunto ou combinação de coisas ou partes de modo a formarem um todo complexo ou unitário” (SISTEMA. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=sistema>>. Acesso em: 20/12/2013); “Qualquer conjunto ou série de membros ou elementos correlacionados” (idem); “Agrupamento de partes coordenadas, dependentes umas das outras, qualquer que seja o assunto ou obra de que se trata” (idem); e “conjunto de elementos, concretos ou abstratos, intelectualmente organizado” (SISTEMA. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003).

<sup>21</sup> SÉRIE. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003.

<sup>22</sup> Conceitos a partir dos quais deduzimos esta segunda definição: “Método, combinação de meios, de processos destinados a produzir certo resultado [grifo nosso]; plano” (SISTEMA. In: *Michaelis moderno dicionário da*



processo); e (iii.3) conjunto unitário, lógico e harmônico de normas (regras ou princípios)<sup>23</sup>

24

(iv) Por fim, a expressão “visando a certo resultado” nos remete à ideia de fim — “o que se busca alcançar, atingir; finalidade, objetivo, propósito”<sup>25 26</sup> — ou finalidade — “Fim em vista; intuito, objetivo”<sup>27 28</sup>.

Até agora, partimos de uma definição do termo processo — “[i] Série de [ii] ações [iii] sistemáticas [iv] visando a certo resultado”<sup>29</sup> — que, apesar de, em razão da sua amplitude, possuir a qualidade de compreender a maior parte dos conceitos que tivemos a oportunidade de examinar, é vago, pouco definido.

Nesse contexto, com o intuito de tentar proporcionar o máximo de eficiência nas comunicações entre usuários dessa matéria, devemos fixar, em vez de um conceito vago, um conceito bem definido para o vocábulo processo. Por isso, esmiuçamos aquele conceito inicial

---

*língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=sistema>>.

Acesso em: 20/12/2013); e “Conjunto de ações e meios que visam a um objetivo [grifo nosso]; planejamento, plano” (SISTEMA. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003).

<sup>23</sup> Com o intuito de não extrapolar as concisas finalidades desta análise, iremos, neste ponto do estudo, apenas afirmar que as *normas* representam, grosso modo, gênero que compreendem as espécies *normas regras* e *normas princípios*. Enquanto as *regras* são comandos normativos mais específicos, do tipo: “Se ‘A’ é, ‘B’ deve ser”, os *princípios* são comandos normativos mais genéricos, que não têm prescrições precisas.

<sup>24</sup> Conceituações a partir das quais inferimos o este terceiro conceito: “Corpo de normas ou regras [grifo nosso], entrelaçadas numa concatenação lógica e, pelo menos, verossímil, formando um todo harmônico” (SISTEMA. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=sistema>>. Acesso em: 20/12/2013); e “Conjunto de princípios [grifo nosso] verdadeiros ou falsos, donde se deduzem conclusões coordenadas entre si, sobre as quais se estabelece uma doutrina, opinião ou teoria” (idem).

<sup>25</sup> FIM. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003.

<sup>26</sup> Outras definições parecidas: “Escopo, alvo, objeto, fito, mira” (FIM. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=fim>>. Acesso em: 20/12/2013); “Intenção, propósito” (idem); e “explicação ou motivo para (fato, atitude); causa, razão, motivação” (FIM. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003).

<sup>27</sup> FINALIDADE. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=finalidade>>. Acesso em: 20/12/2013.

<sup>28</sup> Mais uma definição: “intenção ou motivação para a realização ou existência (de algo); objetivo, propósito, fim” (FINALIDADE. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003).

<sup>29</sup> PROCESSO. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=processo>>. Acesso em: 20/12/2013.

em quatro partes e, em relação às suas três primeiras partes, atribuímos, respectivamente, quatro, duas e três conceituações distintas a cada uma delas.

Contudo, para fixar um único conceito (bem definido) para o vocábulo processo, é preciso escolher apenas uma única definição para cada uma das quatro partes que compõem o conceito. Nessa conjuntura, (a) uma das estratégias adotadas para a realização dessas escolhas será a exclusão das definições repetidas: aquelas que correspondem exatamente a outra definição; e aquelas que, por serem mais restritas, estão contidas em outra definição mais ampla. Além disso, (b) também excluiremos conceituações muito amplas e vagas (como o primeiro de processo conceito adotado por nós, que, aliás, foi o nosso ponto de partida), tendo em vista que, para facilitar a comunicação entre os usuários da matéria, devemos perseguir um conceito bem definido.

(i) No que diz respeito à primeira parte do conceito, excluimos três dos quatro *significados* possíveis para o vocábulo “série”: o significado *i.1*, por ser amplo demais, e os significados *i.2* e *i.3*, por estarem contidos na definição *i.4*. Dessa forma, fixamos um significado para a palavra “série”: (*i.4*) grupo determinado e limitado de objetos homogêneos (ou conjunto) que se sucedem no espaço e/ou no tempo.

(ii) Quanto à segunda parte, optamos pela eliminação da definição *ii.1*, por se tratar de conceituação extremamente ampla, a ponto de abarcar, por exemplo, quaisquer fenômenos naturais que em nada parecem contribuir para o que chamaremos de processo legislativo. Já que apenas os atos de seres humanos parecem influenciar de maneira direta no futuro conceito de processo legislativo, fixamos, para o vocábulo ação, o significado mais restrito: (*ii.2*) atos, condutas de ser(es) humano(s), mesmo que em nome de ente(s) criado(s) pelo intelecto humano (como órgãos, ou pessoas jurídicas etc.).

(iii) Com relação à terceira parte da conceituação, o termo “sistemáticas” nos remeteu às definições da palavra sistema, abordada em três definições. Excluimos a definição *iii.1*, por se tratar de significado muito próximo ao significado *i.2* do vocábulo “série” — excluído por já estar contido na definição *i.4* do mesmo vocábulo (mantida por nós). A definição *iii.2* também foi excluída, pois ela está contida na definição *i.4* do vocábulo “série”, nas definições referentes à palavra ação (segunda parte da nossa conceituação de processo) e na definição da expressão “visando a certo resultado”, muito próxima à definição de fim ou finalidade (quarta parte da nossa conceituação de processo). Sendo assim, restou-se fixado para a palavra sistema o seguinte significado: (*iii.3*) conjunto unitário, lógico e harmônico de normas (regras ou princípios).



(iv) Finalmente, no tocante à quarta e última parte da conceituação, fixamos apenas um único significado à expressão “visando a certo resultado”: objetivação de um fim, finalidade.

Agora sim, após fixar definições únicas para cada uma das quatro partes da conceituação, será possível estabelecer, a partir da junção das definições escolhidas para cada uma das partes, um conceito preliminar bem definido para o termo processo: *grupo determinado e limitado de atos de ser(es) humano(s) — ainda que agindo em nome de ente(s) criado(s) pelo intelecto humano (como órgãos, ou pessoas jurídicas etc.) — que, regidos por um conjunto unitário, lógico e harmônico de normas (regras ou princípios), sucedem-se no espaço e/ou no tempo visando a certa finalidade.*

Deve ressaltar, ademais, que o conceito de processo não é idêntico ao conceito de procedimento. O conceito de procedimento, por seu turno, diz respeito apenas ao “modo como se executam” os atos que compõem um processo<sup>30 31 32</sup>, que, por estar relacionado a um processo, é determinado, especialmente no contexto do processo legislativo, pelo *conjunto unitário, lógico e harmônico de normas (regras ou princípios)* que regem o processo. Nesse sentido, a definição de João Trindade Cavalcante Filho: “o procedimento é a ordem (juridicamente predefinida) em que se praticam os atos de um processo”<sup>33</sup>.

Especificamente em relação ao *processo legislativo*, por exemplo, a doutrina jurídica aponta para a existência de diversos *procedimentos* no âmbito desse mesmo *processo*: o procedimento *comum* — utilizado para a aprovação da maior parte das leis ordinárias —, que, ademais, subdivide-se em *ordinário, sumário e abreviado*, e os diversos outros procedimentos *especiais*: das emendas constitucionais, das leis orçamentárias, das leis complementares, das leis delegas, das medidas provisórias, dos decretos legislativos, das resoluções etc. Nota-se, pois, que o processo compreende um ou mais procedimentos, o que não implica dizer que

<sup>30</sup> ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 48.

<sup>31</sup> No mesmo sentido, as definições dos Dicionários Michaelis e Houaiss: “Maneira de agir, de fazer alguma coisa” (PROCEDIMENTO. In: *Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=procedimento>>. Acesso em: 20/12/2013); “maneira de agir, modo de proceder” (PROCEDIMENTO. In: *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003); e “modo de fazer (algo)” (idem).

<sup>32</sup> Na mesma direção, as definições de Luiz Henrique da Rocha Neto: “dinâmica dos atos, o *modus operandi* da realização, traduzirá o procedimento” (ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 48); e “o procedimento indica a forma e o ritmo com que os atos [que compõem procedimento] são praticados” (Ibidem. p. 49).

<sup>33</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2012. p. 24.

processo e procedimento seriam conceitos equivalentes. Pelo contrário, tratam-se de conceitos diferentes.



## PARTE IV – CONCEITUANDO O TERMO *LEGISLATIVO*

São muitos os significados possíveis para o adjetivo *legislativo*. Nesse contexto, dividiremos essas definições preliminares em três grandes grupos<sup>34</sup>: (i) as definições relativas a determinados *sujeitos* (o Poder Legislativo e o Legislador); (ii) as definições que, a partir da separação entre *leis em sentido formal* e *leis em sentido material*, referem-se a determinadas *matérias* (a elaboração apenas de *leis em sentido material*, a elaboração de *leis em sentido formal* e a elaboração de *leis em sentido formal e material*); e (iii) as definições que, a partir da clássica divisão dos atos normativos em *constitucionais*, *primários* e *secundários*, relacionam-se com certas *matérias* (a elaboração de atos normativos de hierarquia *constitucional*, a elaboração de atos normativos de hierarquia *primária*, a elaboração de atos normativos de hierarquia *secundária* e a elaboração combinada de atos normativos de *hierarquias distintas*).

A partir dessa divisão, examinaremos quais dessas definições preliminares de cada um desses dois grandes grupos são compatíveis com a redação da Seção VIII do Capítulo I do Título IV — intitulada “DO PROCESSO LEGISLATIVO” — e, em especial, com o texto do artigo 59 da Constituição de 1988:

### Seção VIII DO PROCESSO LEGISLATIVO

#### Subseção I Disposição Geral

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

<sup>34</sup> Elaboramos essa divisão a partir dos questionamentos suscitados pelo Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho após breve menção ao art. 59 da CF/1988: “Revela esse dispositivo uma louvável intenção sistematizadora, mas suscita de pronto controvérsia. E a disputa é justificada porque não é simples determinar o que significa legislativo em seu texto. Referir-se-á esse adjetivo à matéria ou ao sujeito? E, se ao sujeito, a qual sujeito, o Poder Legislativo ou o legislador? Só essa dificuldade já denota não ser de boa técnica o dispositivo” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 196).

As definições que se mostrem incompatíveis com o texto constitucional serão descartadas, na medida em que buscamos a fixação de um *conceito de processo legislativo* em *sentido jurídico* que seja *coerente* e, portanto, *compatível* com a sistemática adotada pelo texto constitucional. Vejamos, pois, se pelo menos uma dessas duas definições pode ser compatibilizada com a sistemática adotada pelo texto constitucional.

(i) Em relação às definições relativas a determinados *sujeitos*, o adjetivo *legislativo* poderia significar (i.1) *Poder Legislativo*; ou (i.2) *Legislador*. Vejamos se pelo menos uma dessas duas definições pode ser compatibilizada com a sistemática adotada pelo texto constitucional.

(i.1) No contexto deste estudo, o adjetivo *legislativo* não pode significar *Poder Legislativo*, uma vez que, de acordo com o artigo 59 da Constituição, o processo legislativo compreende elaboração tanto de emendas à Constituição (inciso I), produzidas pelo *Poder Constituinte* — e não pelo Poder Legislativo —, quanto de medidas provisórias (inciso V), elaboradas — não pelo Legislativo — mas sim pelo *Poder Executivo*.

No mesmo sentido, a lição de Kildare Gonçalves Carvalho:

“o processo legislativo inclui as emendas à Constituição, que não são elaboradas pelo legislador ordinário, mas pelo Poder Constituinte Derivado ou Poder de Revisão, e ainda trata das medidas provisórias elaboradas pelo Presidente da República, não obstante a possibilidade de se converterem em lei por manifestação do Legislativo”<sup>35</sup>

Há, nessa conjuntura, muitas críticas à inclusão da medida provisória no texto final do artigo 59 da constituição<sup>36</sup>. Ocorre que não há como desconsiderar o texto promulgado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e, mesmo assim, diante da inclusão das emendas à Constituição no rol do artigo 59, o que, de uma forma ou de outra, implica exclusão dessa definição (*Poder Legislativo*) em relação ao adjetivo *legislativo*.

<sup>35</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 17ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 1027.

<sup>36</sup> Nessa direção, a crítica do Professor José Afonso da Silva: “Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20 ed. São Paulo: Melheiros Editores, 2002. p. 522). Do mesmo modo, o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho também critica a inclusão da medida provisória no texto do artigo 59: “não parece correto incluir medida provisória entre as normas elaboradas pelo Poder Legislativo. É o Presidente da República, no exercício de um poder que lhe advém, sem intermediário, da Constituição, quem edita a medida provisória, cujas normas entram em vigor antes e independentemente de qualquer pronunciamento do Poder Legislativo. É certo que o Legislativo deverá posteriormente pronunciar-se sobre ele. Daí não decorre, porém, que elabore as normas da medida provisória” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 200).



(i.2) Considerar o termo *legislativo* como sinônimo de *Legislador* parece, em princípio, ser adequado, uma vez que a palavra *Legislador*, por ser mais abrangente do que *Poder Legislativo* — significado excluído na análise anterior —, compreenderia, também, as medidas provisórias. Dessa maneira, poder-se-ia, *a priori*, argumentar que “o adjetivo qualifica não o Poder, mas o legislador, de modo que, elevado o Presidente pela Constituição à qualidade de legislador, a medida provisória estaria corretamente incluída entre as manifestações do processo legislativo”<sup>37</sup>.

No entanto, o rol do artigo 59 também compreende a elaboração das emendas à Constituição (inciso I). Desse modo, para considerar o termo *legislativo* como sinônimo de *Legislador*, teríamos que afirmar que as emendas à Constituição são elaboradas pelo *Legislador*, o que implicaria confundir *Poder Constituinte* com *Poder Constituído*, negando, de certa forma, a própria supremacia da Constituição sobre os demais atos normativos<sup>38</sup>.

Nesse contexto, o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que não “se há de confundir o Poder de Revisão e o Poder de Legislar”<sup>39</sup>, porquanto:

“[...] De fato, ambos atuam em órbitas diversas e seus atos têm alcance diferente. A emenda muda a organização política e jurídica fundamental; a lei, apenas outras leis. Aquela pode contradizer a Constituição e o faz, necessariamente, para muda-la; esta só é válida se não contradisser a Constituição.

A confusão procede, sem dúvida, do fato de serem normalmente as câmaras o agente incumbido de modificar a Constituição. Há, portanto, normalmente, uma confusão meramente subjetiva, já que a diversa qualificação é frisada pela diversidade de procedimentos, como ocorre na atual Constituição brasileira, ao menos”<sup>40</sup>.

Pelo exposto, devemos descartar a significação *Legislador* — para a definição do termo *legislativo* —, em razão da sua incompatibilidade do com texto dado pelo Constituinte ao artigo 59 da Constituição.

(ii) A partir da separação entre *leis em sentido formal* e *leis em sentido material*, o adjetivo *legislativo* poderia significar determinadas *matérias*: (ii.1) a elaboração apenas de *leis em sentido material*; (ii.2) a elaboração de *leis em sentido formal*; ou (ii.3) a elaboração

<sup>37</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 200.

<sup>38</sup> Nessa conjuntura, o comentário de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “A supremacia da Constituição sobre os demais atos normativos é um princípio fundamental em nosso sistema jurídico. É dele que decorre o controle de constitucionalidade das leis [...] tal supremacia decorre da distinção entre Poder Constituinte, que dá início à ordem jurídica, e Poderes Constituídos, que a desdobram nos limites e nas formas estabelecidas pela Constituição” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 200).

<sup>39</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 201.

<sup>40</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 201.

de leis em sentido formal e material. Antes de examinar esses três possíveis significados para o adjetivo *legislativo*, cabe esclarecer alguns pontos acerca dessa mencionada classificação.

Com as palavras de Hans Kelsen, uma *lei em sentido formal* é “qualquer coisa que tem a forma de uma lei”<sup>41</sup>. Assim, qualquer *ato normativo* produzido sob a forma de *lei em sentido amplo* (qualquer ato normativo de hierarquia *constitucional*, *primária* ou *secundária*)<sup>42</sup>, isto é, produzido conforme *processo* de elaboração de atos normativos de hierarquia *constitucional*, *primária* ou *secundária*, pode ser chamado de *lei em sentido formal*; pouco importando, para essa definição, o *conteúdo*<sup>43</sup> do ato produzido. Portanto, o que determina se um *ato normativo* é ou não uma *lei em sentido formal* não é o seu *conteúdo* (*geral* ou *individual*, *abstrato* ou *concreto*), mas sim sua *forma*. Daí a denominação “em sentido formal”.

Uma *lei em sentido material*, por sua vez, é qualquer *ato normativo* que, além de ser considerado uma *lei em sentido formal*<sup>44</sup> — por ser produzido sob a forma de *lei em sentido amplo* (qualquer ato normativo de hierarquia *constitucional*, *primária* ou *secundária*) —, seja *geral* (atributo da *generalidade*) e *abstrato* (atributo da *abstração*)<sup>45</sup>; adjetivos que, para serem compreendidos, precisam ser definidos.

<sup>41</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 191.

<sup>42</sup> Discordamos daqueles que, no contexto da definição de *lei em sentido formal*, consideram *leis em sentido amplo* apenas os *atos normativos produzidos pelo Congresso*. Como exemplo, temos a lição de João Trindade Cavalcante Filho: “Lei em sentido FORMAL é qualquer ato aprovado com o nome de LEI pela Congresso Nacional” (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2012. p. 36). Isso porque, até agora, não conseguimos visualizar fundamentação bastante para excluir da definição atos normativos que, embora sejam relevantes para a comunidade jurídica, não são produzidos pelo Congresso. É o caso, por exemplo, das medidas provisórias, elaboradas pelo chefe do Poder Executivo.

<sup>43</sup> “Pode acontecer que uma declaração sem qualquer significação jurídica seja feita em forma de lei” (KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 191).

<sup>44</sup> Adotamos, aqui, a orientação de Hans Kelsen, segundo a qual a lei em sentido material é, por definição, uma lei em sentido formal: “leis num sentido material (normas jurídicas gerais na forma de uma lei [grifo nosso])” (KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 191). Todavia, há quem diga que a *lei em sentido material* “é qualquer ato com CONTEÚDO de lei (isto é, conteúdo geral e abstrato)” (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2012. p. 36), ainda que o ato não tenha *forma de lei*.

<sup>45</sup> Por um lado, há quem utilize apenas o termo *geral* para qualificar um *ato normativo produzido sob a forma de lei em sentido amplo* — embora o conceito de *lei em sentido amplo* nem sempre seja idêntico ao que adotamos no presente estudo — como uma *lei em sentido material*. Nesse sentido, Hans Kelsen: “leis num sentido material (normas jurídicas gerais [grifo nosso] na forma de uma lei)” (KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 191). Por outro lado, também há quem afirme que, além de *geral* e *abstrato*, o *ato normativo produzido sob a forma de lei em sentido amplo* — com a ressalva, mais uma vez, de que nem sempre o conceito de *lei em sentido amplo* é idêntico ao que adotamos neste estudo — precisa ser *original* (atributo da *originalidade*) para poder ser considerado *lei em sentido material*; excluindo, da definição de *lei em sentido material*, normas regulamentares que apenas reproduzem normas regulamentadas, normas estaduais que apresentam normas federais que tem devem



Nesse contexto, de acordo com Norberto Bobbio, toda *norma jurídica*<sup>46</sup> seria formada por dois elementos: (a) o *sujeito* destinatário da norma; e (b) o *objeto* da prescrição normativa: a *ação prescrita*. Veja:

“Toda proposição prescritiva, e portanto também as normas jurídicas, é formada de dois elementos constitutivos e portanto imprescindíveis: o *sujeito*, a quem a norma se dirige, ou seja, o *destinatário*, e o *objeto* da prescrição, ou seja, a *ação prescrita*. Mesmo na mais simples das prescrições, como, por exemplo: ‘Levante-se’, distinguem-se um destinatário-sujeito e uma ação-objeto. Não se pode pensar em uma prescrição que não se dirija a alguém e que não regule um certo comportamento. Se nós considerarmos uma norma jurídica qualquer, poderemos constatar a presença destes dois elementos: ou melhor, diríamos que o primeiro passo para interpretar uma norma jurídica seria o de perceber a quem ela se dirige e qual comportamento estabelece”<sup>47</sup>

Ademais, tanto o (a) *destinatário-sujeito* quanto a (b) *ação-objeto* de uma norma podem ser classificados como (I) *singulares*: quando o (a) *destinatário-sujeito* é um *sujeito singular (único)* ou quando a (b) *ação-objeto* se refere a um *objeto singular (único)*; e (II) *universais*: quando o (a) *destinatário-sujeito* é uma classe de *sujeitos* (em princípio, *não individualizados*) ou quando a (b) *ação-objeto* se relaciona a um *objeto não individualizado*<sup>48</sup>. De modo que, segundo Norberto Bobbio, “obtem-se, não dois, mas quatro tipos de proposições jurídicas, ou seja, *prescrições com destinatário universal*, *prescrições com destinatário singular*, *prescrições com ação universal*, *prescrições com ação singular*”<sup>49</sup>.

De tal modo, passemos às definições de Bobbio: (1) a norma *individual* é aquela que se dirige a um (a) *destinatário-sujeito (I) singular (único)*; (2) a norma *geral* é aquela que se dirige a um (a) *destinatário-sujeito (II) universal (classe de sujeitos)*; (3) a norma *concreta* é

---

obrigatoriamente ser obedecidas no plano estadual etc. Nessa direção, Marcello Caetano: “Muitos contentam-se com a generalidade como característica material da lei jurídica [...] Na verdade, o que pode caracterizar um tipo de actividade jurídica do Estado não é a produção de normas genéricas e sem a *criação do Direito*. Há uma multidão de normas que, sendo genéricas, não são criadoras. Ora só às normas criadoras convém em rigor a designação de *leis*. Se quisermos mais rigor na terminologia e procurarmos distinguir, de entre as disposições genéricas, as *leis propriamente ditas dos regulamentos*, teremos então de acrescentar ao requisito comum da generalidade um outro específico das leis: a *novidade*. [grifo nosso]” (CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. Tomo I. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. p. 163).

<sup>46</sup> Como o marco teórico utilizado por nós para a distinção teórica entre as *normas gerais e abstratas* e as *normas individuais e concretas* será a obra *Teoria da norma jurídica*, do filósofo Norberto Bobbio, não abordaremos, neste ponto do estudo, a classificação que considera a *norma* como o *gênero* que compreenderia as espécies *norma regra* e *norma princípio*, haja vista que essa distinção não foi trabalhada no âmbito do marco teórico escolhido.

<sup>47</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001. p. 178-179.

<sup>48</sup> “Ora, tanto o destinatário-sujeito quanto a ação-objeto podem apresentar-se, em uma norma jurídica, sob forma universal e sob forma singular. Em outras palavras, tanto o destinatário quanto o objeto podem figurar em uma proposição com sujeito universal e com sujeito singular” (BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001. p. 179).

<sup>49</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001. p. 179.

aquela cuja (b) *ação-objeto* se relaciona a um *objeto (I) singular (único)*; e (4) a norma abstrata é aquela cuja (b) *ação-objeto* se relaciona a um *objeto (II) universal (não individualizado)*.

Em outras palavras, (1) a norma *individual* é uma prescrição normativa com *destinatário singular*<sup>50</sup>; (2) a norma *geral* é uma prescrição normativa com *destinatário universal*<sup>51</sup>; (3) a norma *concreta* é uma prescrição normativa com *ação-objeto concreta*<sup>52</sup>; e (4) a norma *abstrata* é uma prescrição normativa com *ação-objeto universal*<sup>53</sup>.

Portanto, se uma *lei em sentido material*, como já afirmado, é qualquer *ato normativo* que, além de ser considerado uma *lei em sentido formal* — produzido sob a forma de *lei em sentido amplo* —, seja *geral* e *abstrato*, conclui-se que a *lei em sentido material* é toda *lei em sentido formal* cujas normas se referem a destinatários universais (*generalidade*) e cuja *ação-objeto* se relaciona a um *objeto não individualizado (abstração)*.

Finalmente, após definir *leis em sentido formal* e *leis em sentido material*, podemos verificar se algum dos três significados, construídos a partir dessa classificação, para o adjetivo *legislativo* é compatível com a sistemática adotada pelo texto do artigo 59 da Constituição.

(ii.1) Inicialmente, não se pode afirmar que o adjetivo *legislativo* significa a *elaboração apenas de leis em sentido material* (atos normativos gerais e abstratos) — de modo que o *processo legislativo* seria definido como o *processo de elaboração apenas de leis em sentido material* —, pois, seguindo a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “o art. 59 da Constituição inclui no ‘processo legislativo’ a elaboração de decretos legislativos e de

<sup>50</sup> Exemplo dado por Bobbio: “a sentença do tribunal, com a qual, com base no art. 155 do Código Civil italiano, é ordenado ao cônjuge [um indivíduo determinado no processo], de quem foi pronunciada a separação, manter consigo os filhos e prover o seu sustento, sua educação e instrução” (BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001. p. 179).

<sup>51</sup> Exemplo de Bobbio: “O mandatário é obrigado a executar o mandato com a diligência do bom pai de família...” (art. 1710 do Código Civil italiano)” (BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001. p. 179).

<sup>52</sup> Exemplo, mais uma vez, dado por Norberto Bobbio: “com base no art. 210 do Código de Processo Civil italiano, o juiz instrutor ordena, sob pedido de uma parte, à outra parte, a exibição em juízo de um documento cuja obtenção julgue necessária ao processo [um documento determinado nos autos do processo]” (BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001. p. 179).

<sup>53</sup> Exemplo, outra vez, de Bobbio: “O marido tem o dever de proteger a mulher, de mantê-la consigo e de proporcionar-lhe tudo que for preciso às suas necessidades em proporção aos seus rendimentos.” (art. 145 do Código Civil italiano)” (BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001. p. 179).



resoluções, atos a que falta [acrescentaríamos: *em grande parte dos casos*] o caráter de instauração de normas gerais e abstratas”<sup>54</sup>.

No que diz respeito aos *decretos legislativos* (art. 59, VI, da CF), algumas das hipóteses taxativamente previstas no artigo 49 da Constituição se referem a prescrições *individuais e/ou concretas* (e não *gerais e abstratas*). É o caso, por exemplo, do *decreto legislativo* editado para “autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias” (art. 49, III, da CF). Trata-se, nesse caso, de um decreto legislativo com a seguinte prescrição: o Presidente e o Vice-Presidente da República — *destinatários-sujeitos* individualizados (ou seja: uma norma *individual*, e não *geral*) — estão autorizados a se ausentar do país por *x* dias em razão da viagem para o país *y* para resolver o problema *w* — *ação-objeto* relacionada a um *objeto singular* (isto é: uma norma *concreta*, e não *abstrata*). Veja:

“Ora, sobre as matérias de competência exclusiva do Congresso, arroladas na atual Constituição pelo art. 49, não cabe a normatividade abstrata característica da lei propriamente dita.

De fato, os incisos do art. 49 atribuem ao Congresso o resolver, o autorizar ou permitir, o aprovar ou suspender, o mudar, o fixar, o julgar, e só a menção desses verbos já mostra que se está em face de questões sobre as quais o constituinte quis deixar a decisão última ao Congresso, especialmente como forma de fiscalização do Poder Executivo. Somente o inc. VII — “Fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores...” — é que dá azo à edição de normas gerais, as outras hipóteses apenas à de normas individuais”<sup>55</sup>.

Quanto às *resoluções* (art. 59, VII, da CF)<sup>56</sup>, mostra-se mais possível ainda a existência de prescrições *individuais e/ou concretas* (e não *gerais e abstratas*), haja vista que “os projetos de resolução visam a regulamentar matérias de interesse interno (político ou administrativo de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular”<sup>57</sup>, trata-se, ademais, de espécies normativas ainda mais abrangentes que os *decretos legislativos*<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 197.

<sup>55</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 197-198.

<sup>56</sup> Realmente, sob a perspectiva de alguns doutrinadores, não pareceu adequada a inclusão das resoluções no rol do artigo 59 da Constituição. Nessa conjuntura, os comentários de Pontes de Miranda: “resolução é a deliberação que uma das câmaras do Poder Legislativo, ou o próprio Congresso Nacional toma, fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei” (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsó, 1960. p. 98). Na mesma direção, Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Do que se expôs, claramente se infere que a resolução não tem por que ser incluída no processo normativo *stricto sensu*” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 199). Ocorre que, de acordo com o que já foi exposto, o objetivo do presente trabalho é a definição de um conceito compatível com a sistemática adotada pelo texto da Constituição de 1988, haja vista que se trata do texto aprovado e promulgado democraticamente pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Melheiros Editores, 2006. p. 339.

<sup>58</sup> “o campo do decreto legislativo, na atual Constituição, é o das matérias mencionadas no art. 49, sem exceção. Fora daí, e fora do campo específico da lei, é que cabe a resolução” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 199).

Além disso, existem hipóteses de *leis em sentido material* (atos normativos *gerais e abstratos*) que não estão inseridas no rol do artigo 59 da Constituição<sup>59</sup>. Pode haver, por exemplo, decreto regulamentar do Poder Executivo de caráter geral e abstrato, considerando o fato de que a *norma regulamentadora* inova, na medida em que não apenas reproduz os comandos da *norma regulamentada*.

(ii.2 e ii.3) Conforme exposição anterior, toda *lei em sentido material* é, por definição, uma lei *em sentido formal* com atributos específicos (*generalidade e abstração*). Dessa maneira, afirmar que o adjetivo *legislativo* significa a elaboração de *leis em sentido formal* equivale a dizer que o adjetivo *legislativo* significa a *elaboração de leis em sentido formal e material*.

De fato, as duas definições — que, como acabamos de ver, são equivalentes — representam conceituações possíveis para o adjetivo *legislativo*, de modo que o *processo legislativo* pode significar o *processo de elaboração de leis em sentido formal* (e *material*). Nesse sentido, aliás, a afirmação do Consultor João Trindade Cavalcante Filho: “O processo legislativo tem por objeto a produção de leis, seja em sentido formal, seja em sentido material”<sup>60</sup>.

Ocorre que essas seriam definições extremamente amplas, que compreenderiam, até mesmo, atos normativos secundários — como, por exemplo, atos administrativos, sentenças judiciais e contratos — que em nada parecem ser regulamentados pelas normas constitucionais constantes na Seção VIII do Capítulo I do Título IV da Constituição (artigos 59 a 69); razão pela qual ambas devem ser descartadas.

(iii) Por fim, partindo da clássica divisão dos atos normativos em *constitucionais, primários e secundários*, o termo *legislativo* poderia exprimir (iii.1) a elaboração de atos normativos de hierarquia *constitucional*; (iii.2) a elaboração de atos normativos de hierarquia *primária*; (iii.3) a elaboração de atos normativos de hierarquia *secundária*; ou (iii.4) a elaboração combinada de atos normativos de *hierarquias distintas* (*constitucionais e primários*; *primários e secundários*; *constitucionais e secundários*; ou, ainda, *constitucionais, primários e secundários*).

Surgiu, no âmbito da dogmática jurídica, a ideia de que existiriam *níveis hierárquicos* nos quais os diferentes atos normativos se enquadrariam. Já no Século XX, Hans Kelsen difundiu uma construção teórica de três níveis (ou escalões) distintos:

<sup>59</sup> “nem toda a elaboração de normas [em sentido material: normas gerais e abstratas] prevista pela Constituição se enquadra nos seus sete incisos [do art. 59]” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 196).

<sup>60</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2012. p. 36.



“O escalão imediatamente seguinte ao da Constituição é constituído pelas normas gerais criadas pela legislação ou pelo costume. As constituições dos Estados modernos instituem sempre especiais órgãos legislativos que são competentes para a produção das normas gerais a aplicar pelos tribunais e autoridades administrativas, por forma tal que, ao escalão da produção constitucional, se segue o escalão legislativo e, a este, o escalão do processo judicial e administrativo [grifo nosso]. No entanto, esta organização em três escalões [grifo nosso] não é inevitável. É possível que a Constituição não institua qualquer órgão legiferante especial, por forma a que os tribunais e autoridades administrativas sejam considerados pela Constituição imediatamente competentes para criarem eles próprios as normas que considerem adequadas ou justas para aplicar nos casos concretos”<sup>61</sup>

A partir dessas definições, podemos separar os atos normativos em três níveis hierárquicos: (1) o *constitucional*, (2) o *primário* e (3) o *secundário*. A seguir, falaremos sobre cada um deles.

(1) Para falar sobre o nível *constitucional*, faz-se útil uma breve exposição da *teoria clássica do poder constituinte* no âmbito do sistema jurídico brasileiro. De acordo com essa construção teórica, existiriam, grosso modo, quatro<sup>62</sup> diferentes tipos de *poder constituinte*. Primeiramente, o (1º) *Poder constituinte originário*<sup>63</sup>, é o responsável pela criação de normas constitucionais inteiramente novas, desvinculadas de qualquer outro sistema constitucional: as chamadas *normas constitucionais originárias*.

Já o (2º) *Poder constituinte derivado reformador*, detém a competência para *modificar* (com limitações) as *normas constitucionais originárias* por meio das chamadas *emendas constitucionais* (arts. 59, I, e 60 da CF). O (3º) *Poder constituinte derivado revisor*, por sua vez, também detém a competência para *modificar* (com limitações) as *normas constitucionais originárias*, mas por meio das chamadas *emendas constitucionais de revisão*, que ocorreram após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, conforme prescrição do art. 3º do ADCT. Por seu turno, o (4º) *Poder constituinte derivado decorrente* elabora as normas constantes nas *constituições estaduais* e das *leis orgânicas* do Distrito Federal e dos municípios<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 250.

<sup>62</sup> Não ignoramos a existência, na doutrina contemporânea, de outras categorias (espécies) de poder constituinte, como, por exemplo, o *poder constituinte derivado difuso*, associado ao fenômeno da *mutação constitucional*, e o *poder constituinte supranacional*, relacionado à possibilidade de existência de uma “Constituição supranacional legítima, apta a vincular as comunidades de Estados sujeitas à sua incidência” (CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 17ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 242). Todavia, a exposição apenas da *teoria clássica do poder constituinte* é suficiente aos fins perseguidos pelo presente estudo.

<sup>63</sup> Também denominado *fundacional*, *genuíno*, *de primeiro grau*, *primário* ou *inaugural*.

<sup>64</sup> Não desconhecemos o fato de que, para uma boa parte da doutrina, o *poder constituinte derivado decorrente* é o responsável apenas pela elaboração das *constituições estaduais* — e não pela produção das *leis orgânicas* do

Ante o exposto, podemos afirmar que o nível *constitucional* compreende as *normas constitucionais como um todo*, ou seja, todas as normas produzidas pelos quatro diferentes tipos de *poder constituinte*. Dessa forma, as *normas constitucionais originárias*, as *emendas à constituição* (convencionais ou de revisão) e as normas constantes nas *constituições estaduais* e das *leis orgânicas* do Distrito Federal e dos municípios são normas situadas no primeiro nível hierárquico: normas de nível *constitucional*.

Além do mais, de acordo com o § 3º do artigo 5º da Constituição (incluído pela EC 45, de 2004), “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Dessa maneira, os *decretos legislativos* (art. 59, VI) que promulguem tratados internacionais (art. 49, I) sobre direitos humanos aprovados pelo trâmite do art. 5º, § 3º, da CF (em vigor desde 2004) também serão considerados atos normativos de nível *constitucional*.

(2) O escalão *primário*, por seu turno, abarca todos os *atos normativos não constitucionais* cujo fundamento de validade seja tão somente uma norma de nível *constitucional*. Esses atos normativos, ademais, dividem-se em duas espécies: (2.1) os *atos normativos supralegais* e (2.2) os *atos normativos legais*.

(2.1) Os *atos normativos supralegais* são, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>65</sup>, os *decretos legislativos* (art. 59, VI) que promulguem tratados internacionais (art. 49, I) sobre direitos humanos, mas que tenham sido aprovados comum, e não pelo procedimento previsto pelo art. 5º, § 3º, da CF (em vigor desde 2004).

(2.2) Os *atos normativos legais*, de outro modo, são, primeiramente, todos os outros previstos no artigo 59 da Constituição: as *leis complementares* (art. 59, II), as *leis ordinárias* (art. 59, III), as *leis delegadas* (art. 59, IV), as *medidas provisórias* (art. 59, V), os outros *decretos legislativos* (art. VI), que não versam sobre direitos humanos, e as *resoluções* (art. 59, VII).

Além desses, há outros atos *não constitucionais* fundados exclusivamente em normas de nível *constitucional* que não estão previstos no rol do artigo 59 da Constituição: os

---

DF e dos municípios —, tendo em vista que o artigo 11 do ADCT, que afirma expressamente a existência dessa espécie de poder constituinte no sistema constitucional brasileiro, prescreve tão somente poder para a elaboração de constituições estaduais. Ocorre que essa discussão é irrelevante para as finalidades deste trabalho.

<sup>65</sup> Exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 94.013-SP, Primeira Turma, Rel. Min. Carlos Britto, julgado em 10/2/2009. DJ 12/3/2009.

*regimentos internos e resoluções* de tribunais que digam respeito ao funcionamento ou à competência dos órgãos que os editem (art. 96, I, “a”) e as *súmulas vinculantes* (art. 103-A).

(3) Finalmente, o nível *secundário* compreende os *atos normativos* cujo fundamento imediato é uma norma de hierarquia *primária*, embora a sua fundamentação mediata seja sempre uma norma de nível *constitucional*. São bons exemplos de atos normativos de escalão secundário: *decretos autônomos* do Poder Executivo, que detalham a execução administrativa de atos normativos de nível primário, os atos administrativos em geral, as sentenças judiciais e os negócios jurídicos.

Agora, elucidada a nossa classificação acerca dos diferentes níveis de hierarquia entre os atos normativos, cabe questionar se podemos definir o adjetivo *legislativo* — em *processo legislativo* — com alguma das definições a seguir.

(iii.1) Não se pode afirmar, no contexto deste estudo, que o adjetivo *legislativo* significa a *elaboração de atos normativos de hierarquia constitucional*, visto que somente as emendas constitucionais convencionais (art. 59, I)<sup>66</sup> — elaboradas pelo *Poder constituinte derivado reformador* — e os decretos legislativos (art. 59, VI) que promulguem tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo trâmite do art. 5º, § 3º, da CF estão elencados no rol do artigo 59 da Constituição.

(iii.2) Também não é correto asseverar que o adjetivo *legislativo* pode ser definido como a *elaboração de atos normativos de hierarquia primária*, pois existem *atos normativos de hierarquia primária* que não estão previstos no artigo 59 da Constituição, que, como foi dito, são: os *regimentos internos e resoluções* de tribunais que digam respeito ao funcionamento ou à competência dos órgãos que os editem (art. 96, I, “a”) e as *súmulas vinculantes* (art. 103-A).

(iii.3) A *elaboração de atos normativos de hierarquia secundária* também não pode, com mais razão ainda, ser a definição que estamos procurando para o termo *legislativo*, uma vez que nenhum dos *atos normativos de hierarquia secundária* está previsto no rol do artigo 59.

(iii.4) Por fim, se não podemos afirmar que o vocábulo *legislativo* se refere a qualquer uma das três significações anteriores, também não podemos dizer que esse adjetivo se refere à elaboração combinada de atos normativos de *hierarquias distintas (constitucionais e*

---

<sup>66</sup> No nosso entendimento, o inciso I do artigo 59 da Constituição se refere apenas às emendas constitucionais convencionais, e não às emendas constitucionais de revisão (previstas no art. 3º do ADCT).



*primários; primários e secundários; constitucionais e secundários; ou, ainda, constitucionais, primários e secundários)*<sup>67</sup>.

Por conclusão, em razão as inúmeras tentativas frustradas, cabe a nós uma alternativa pouco lógica, mas muito democrática: a mera repetição do texto do artigo 59 da Constituição. Dessa maneira, o adjetivo *legislativo* significa a *elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções*.

Nesse sentido, aliás, é *parte da conceituação* adotada por José Afonso da Silva<sup>68</sup>: “Por *processo legislativo* entende-se o *conjunto de atos [...] visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos*”<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Em sentido contrário ao nosso, a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Ora, em face desta análise, o valor do art. 59 da Constituição pode ser reerguido. Engloba ele todos os momentos de produção normativa no plano federal até o nível primário, inclusive. Apresenta uma visão integrada dos atos derivados de primeiro grau” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 213).

<sup>68</sup> Atenção: não afirmamos que José Afonso da Silva utiliza todas as nossas definições. Dissemos, apenas, que *parte* da definição dele incorpora essa ideia de definição do adjetivo legislativo por meio da simples repetição do texto do artigo 59 da Constituição.

<sup>69</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35 ed. São Paulo: Melheiros Editores, 2012. p. 524.

## PARTE V – A UNIÃO DAS PARTES PARA A FORMAÇÃO DO TODO: O CONCEITO FINAL

Dissemos, anteriormente, que, em vez de começar a nossa tentativa (de fixação de um conceito *coerente* à sistemática do texto do artigo 59 da Constituição) apresentando conceituações possíveis à expressão *processo legislativo* como um todo, seria mais fácil (1) *desmembrar* a expressão em duas partes — a primeira parte corresponderia ao termo *processo* e a segunda parte ao termo *legislativo* — e, somente após a análise desses conceitos menores, (2) proceder à tentativa de fixação de um conceito final à expressão *processo legislativo* na sua integralidade.

Contudo, antes de proceder a essa tentativa de função dos conceitos já apresentados, devemos esclarecer que, de acordo com a lição de Celso Cunha, em quanto os *substantivos* designam ou nomeiam *seres em geral*<sup>70</sup>, os *adjetivos*, por seu turno, *modificam*<sup>71</sup> um *substantivo*.

De modo ainda mais específico, Evanildo Bechara afirma que, enquanto os *substantivos* designam *substâncias e objetos mentalmente apreendidos como substâncias* (qualidades, estados e processos)<sup>72</sup>, os *adjetivos* *delimitam substantivos*, “orientando a referência a uma *parte* ou a um *aspecto* do denotado”<sup>73</sup>.

A partir dessas definições, podemos dizer que, em relação à expressão *processo legislativo* (objeto do nosso estudo), o adjetivo *legislativo* delimita (restringe) o significado do substantivo *processo*. Nesse contexto, parece-nos que essa delimitação se dá em relação ao último elemento da definição do substantivo *processo*: a (iv) *objetivação de um fim, finalidade*.

Agora sim, podemos unir os significados que estabelecemos para o substantivo *processo* e para o adjetivo *legislativo*, formando, bem ou mal, um conceito *coerente* e, portanto, *compatível* com a sistemática adotada pelo texto Seção VIII do Capítulo I do Título IV e ao artigo 59 da Constituição de 1988.

Enfim, *processo legislativo* é o grupo determinado e limitado de atos de ser(es) humano(s) — ainda que agindo em nome de ente(s) criado(s) pelo intelecto humano (como

<sup>70</sup> CUNHA, Celso. *Gramática essencial*. Org. Cilene da Cunha Pereira. Rio de Janeiro: Lexikon, 2013. p. 96.

<sup>71</sup> CUNHA, Celso. *Gramática essencial*. Org. Cilene da Cunha Pereira. Rio de Janeiro: Lexikon, 2013. p. 130.

<sup>72</sup> BECHARA, Evanildo. *Gramática escolar da língua portuguesa*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lucerna, 2006. p. 70.

<sup>73</sup> BECHARA, Evanildo. *Gramática escolar da língua portuguesa*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lucerna, 2006. p. 108.

órgãos, ou pessoas jurídicas etc.) — que, *regidos por um conjunto unitário, lógico e harmônico de normas (regras ou princípios), sucedem-se no espaço e/ou no tempo visando a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.*



## PARTE VI – A IMPORTÂNCIA DA *DOGMÁTICA* E A POSSIBILIDADE DE *CONSENSO*

Uma maneira interessante de perceber como as ideias se articulam por meio da linguagem é partir da distinção de Theodor Viehweg entre o *modo de pensar zetético* e o *modo de pensar dogmático*, utilizada pela primeira vez, de acordo com a Professora Claudia Rosane Roesler, em 1968<sup>74</sup>. Enquanto, no *enfoque zetético*, raciocina-se por meio da dúvida, pelo constante questionamento, através da dissolução das opiniões pela investigação; o *pensar dogmático* consiste na formação de opinião, na construção e estabelecimento de conceitos, na instituição de ideias<sup>75 76</sup>.

Partindo dessa distinção, deve-se observar que cada um desses dois *modos de pensar* tem a sua importância. Por um lado, a utilização do *ponto de vista zetético* permite a revisão dos conceitos estabelecidos; é a constante crítica, o questionamento, que propicia a *revisão* e, por consequência, a *evolução* das ideias. Por outro lado, a vida prática exige respostas, porquanto depende da construção e consignação de conceitos. Afinal, é preciso partir de premissas para argumentar, é necessário conteúdo para a emissão de respostas à vida cotidiana. O *enfoque dogmático*, portanto, também tem a sua importância.

Além do mais, as construções dogmáticas organizam o *pensamento*, tornando mais *eficaz a comunicação* entre os indivíduos. Por isso, estudos como este, de *cunho dogmático*, revelam-se imprescindíveis à comunidade jurídica na medida em que se dispõem a colaborar com a busca de *eficiência na comunicação* entre aqueles que operam o direito.

Nesse contexto, ademais, devemos nos atentar não só para a importância da dogmática, mas, também, para a importância do *consenso dogmático*, haja vista que o

---

<sup>74</sup> ROESLER, Claudia Rosane. *Enfoque dogmático e enfoque zetético como pontos de partida para realizar a interdisciplinaridade no ensino jurídico contemporâneo*. <[www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29285-29303-1-PB.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29285-29303-1-PB.pdf)>. Acesso em: 16 de agosto de 2011, às 02:27, p. 3.

<sup>75</sup> ROESLER, Claudia Rosane. *Enfoque dogmático e enfoque zetético como pontos de partida para realizar a interdisciplinaridade no ensino jurídico contemporâneo*. <[www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29285-29303-1-PB.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29285-29303-1-PB.pdf)>. Acesso em: 16 de agosto de 2011, às 02:27, p. 5.

<sup>76</sup> Deve-se perceber que a concepção de Theodor Viehweg sobre o termo *dogmática* é muito diferente da concepção que usualmente se tem sobre o termo, que conceitua a *dogmática* como conhecimento imposto com autoridade, autoritário, sentencioso, que não pode ser refutado. Em Viehweg, a *dogmática* é apenas uma maneira de pensar.

*consenso* permite ainda maior *coerência* e, portanto, *eficiência* na *comunicação* entre os comunicadores: no nosso caso, entre os usuários do que chamamos de *processo legislativo*.

Embora o diálogo sobre o tema não se feche, não devemos simplesmente aceitar a grande multiplicidade de definições sobre o mesmo assunto, sob o argumento de que deve haver respeito às divergências. As divergências devem ser, por óbvio, respeitadas, mas isso não implica dizer que não devemos buscar *consensos*. A busca por maior *consenso dogmático* é importante e deve ser praticada, não por orgulho, mas sim por uma *comunicação* mais *eficiente*.

## PARTE VII – CONCLUSÕES

Em *tempos democráticos*, é inegável, no Brasil, a importância do tema *processo legislativo*. Diante das múltiplas conceituações acerca dessa mesma expressão e, portanto, acerca da sua abrangência, propomos, em vez de criticar a sistemática adotada pelo texto constitucional, procurar construir um modelo dogmático que seja *coerente* com ela, privilegiando, dessa forma, a própria *democracia*.

Nesse contexto, a presente *pesquisa bibliográfica* teve por objetivo uma tentativa de fixação de um *conceito coerente* e, portanto, *compatível* com a sistemática adotada pelo texto constitucional para a expressão *processo legislativo*.

Visando facilitar a fixação do aludido *conceito*, desmembramos a expressão *processo legislativo* em duas partes: o termo *processo* e o vocábulo *legislativo*. A partir daí, fixamos significados para cada uma das partes e, tendo em vista as relações gramaticais havidas entre o substantivo *processo* e o adjetivo *legislativo*, unimos os significados de cada termo numa única definição.

Desse modo, fixamos uma conceituação final ao dizer que, no âmbito do sistema constitucional brasileiro, o *processo legislativo* é o *grupo determinado e limitado de atos de ser(es) humano(s)* — ainda que agindo em nome de ente(s) criado(s) pelo intelecto humano (como órgãos, ou pessoas jurídicas etc.) — que, *regidos por um conjunto unitário, lógico e harmônico de normas (regras ou princípios), sucedem-se no espaço e/ou no tempo visando a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções*. Tratou-se, pois, da nossa proposta.

Por fim, diante do que Theodor Viehweg chamou de *dogmática*, destacamos a importância, não só das *construções dogmáticas*, mas também da busca de *consensos* entre elas, na medida em que ambos facilitam a existência de *coerência* e, portanto, de *eficiência* na *comunicação* entre os usuários do que denominamos *processo legislativo*.



## REFERÊNCIAS

ARAUJO, João Batista; e CHADWICK, Oliveira Clifton. *Aprender e Ensinar*. 3ª ed. São Paulo: Global Editora, 2001.

BARBOSA, Daniel Sartório. *Esboço de um possível guia prático para argumentação a partir da dialética erística de Schopenhauer*. Jus Navidandi, Teresina, ano 15, n. 2573, 18 jul. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17008>>. Acesso em: 11/06/2011. 21:00.

BECHARA, Evanildo. Gramática escolar da língua portuguesa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lucerna, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 94.013-SP, Primeira Turma, Rel. Min. Carlos Britto, julgado em 10/2/2009, DJ 12/3/2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 17ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

CASTRO, Cláudio de Moura. *A prática da pesquisa*. 2ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CUNHA, Celso. *Gramática essencial*. Org. Cilene da Cunha Pereira. Rio de Janeiro: Lexikon, 2013.

*Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão multiusuário 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 21ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Revisão técnica e adaptação de Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG. 1999 (reimpressão 2008).

CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. Tomo I. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

*Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa (online)*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 20/12/2013.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsói, 1960.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ROESLER, Claudia Rosane. *Enfoque dogmático e enfoque zetético como pontos de partida para realizar a interdisciplinaridade no ensino jurídico contemporâneo*. <[www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29285-29303-1-PB.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29285-29303-1-PB.pdf)>. Acesso em: 16 de agosto de 2011, às 02:27.

SACCONI, Luiz Antônio. *Grande Dicionário Sacconi: da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico*. 1ª ed. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20 ed. São Paulo: Melheiros Editores, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Melheiros Editores, 2006.